



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Relações Internacionais

XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais

Zonas de Processamento de Exportações: Um instrumento defasado?

Bruno de Paula Moraes

Artigo apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em Relações
Internacionais pela Universidade de Brasília

Orientador: Dr. Eiiti Sato

Professor Diretor do Instituto de Relações Internacionais da UnB

Brasília, 2015

Resumo

No contexto de ressurgimento das discussões sobre Zonas de Processamento de Exportações (ZPE), este artigo analisa as características do programa, o histórico e evolução no mundo, apresenta algumas peculiaridades dos programas de outros países e analisa a atual situação das ZPEs brasileiras. O Grande objetivo do trabalho é entender o modelo utilizado pelo Brasil e analisar se o programa ainda pode ser utilizado como ferramenta para fomentar o desenvolvimento industrial e agregar valor às exportações brasileiras ou se a ZPE é uma política defasada das décadas de 70-80 e deve ser abandonada.

Palavras-chave: Zona de Processamento de Exportação, Política Industrial, Comércio internacional.

Abstract

In the context of the revival of discussions on Export Processing Zones (EPZ), this article analyzes the features of the program, the history and evolution in the world, presents certain peculiarities of the programs of other countries and analyzes the current situation of Brazilian EPZs. The Great objective is to understand the model used by Brazil and to analyze whether the program can still be used as a tool to foster industrial development and add value to Brazilian exports or the EPZ is an outdated policy of 70-80 decade and should be abandoned.

Key words: Export-Processing Zones, Industrial Policy, International Trade

1- Introdução

A Zona de processamento de Exportações (ZPE) tem sido utilizada há várias décadas por diversos países, dos mais industrializados aos em desenvolvimento. Essa política fez bastante sucesso durante as décadas de 70 e 80. A ZPE ficou bastante conhecida pela sua efetividade em ajudar na transformação de algumas economias asiáticas como China, Coreia do Sul e Taiwan, mas também por alguns fracassos, principalmente na África.

No Brasil o programa tenta se consolidar desde a década de 80. Sofreu com o preconceito e o ceticismo de muitos empresários e governistas. Recentemente o programa foi reformulado e parece ter ganhado novo ânimo para sua completa implementação.

Porém, existem pontos de atenção. Em primeiro lugar existe um amplo ceticismo, pelo setor privado e também pelo governo, quanto a eficácia da política. Empresários e pessoas ligadas ao governo costumam afirmar que as ZPEs já estão obsoletas, ou que já passou o tempo do Brasil adotar tal política.

O programa, além de enfrentar o preconceito da sociedade ainda possui alguns gargalos que podem afetar o acesso de investidores além de poder estar ferindo alguma regra da Organização Mundial do Comércio.

O Objetivo do presente artigo é entender se realmente a política já está passada, através da análise e comparações com programas utilizados em outros países. Objetiva-se também entender o programa brasileiro e descobrir se a medida pode ferir as regras da OMC, se ainda possui gargalos, mesmo com a recente atualização, e por fim entender se ainda é viável investir na implementação de ZPEs no Brasil.

2 - Definição de ZPE, histórico e tendências

Existem diversas definições para a Zona de Processamento de Exportação (ZPE), porém, apesar de algumas diferenças, os conceitos acabam sendo de certa forma bem próximos. No geral, as organizações internacionais como a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre o comércio e desenvolvimento), UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), OIT (Organização Internacional do Trabalho) e o Banco Mundial as definem como uma área geográfica delimitada que oferece regras e políticas específicas para empresas, e cria um ambiente regulatório e infraestruturas associadas ao fomento das exportações.

A grande diferença que se pode notar são entre as definições utilizadas pela OIT e pelo Banco Mundial. Na primeira, a ZPE é tratada com uma categoria no qual outras espécies de zonas se incluem como pode ser notado no trabalho de McCallum (2011) publicado pela OIT:

“EPZs take a variety of names and forms in different countries (including free trade zones, special economic zones (SEZs), industrial development zones (IDZs), bonded warehouses, free ports and maquiladoras).” (McCallum, Foreword, pág. iii)

Já nas publicações do Banco Mundial, (FIAS,2008; Farole e Akinci, 2011; Baissac,2011) a ZPE é tratada como uma das espécies de um gênero maior, as Zonas Econômicas Especiais. A instituição apresenta (FIAS, 2008) a Zona Econômica Especial (ZEE) como um termo genérico que abarca as diversas variantes das zonas econômicas existentes atualmente pelo mundo, como pode ser observado abaixo na tabela 1.

Tabela 1: Tipos de Zonas

Tipos de Zona	
Nomenclatura	Descrição
Zona de Livre Comércio	São zonas cercadas, livre de tarifas, e oferecem facilidades logísticas, facilidades para o armazenamento e distribuição, operações de transbordo e reexportação
Zona de Processamento de Exportações	São áreas industriais voltadas primariamente ao mercado externo. Zonas híbridas são geralmente divididas em uma área geral para todas as empresas, e uma específica para as predominantemente exportadoras.
Zonas Empresariais	Possuem o objetivo de revitalizar áreas urbanas e rurais específicas através da provisão de incentivos e financiamentos.
Porto Franco	Geralmente ocupam grandes áreas. Abarcam diversas atividades incluindo turismo e vendas de varejo. Permite residência dentro do local e oferece uma série abrangente de incentivos e benefícios
ZPE "Single Factory"	Oferecem benefícios para empresas individuais, independente da localização.
Zonas Especializadas	Incluem parques de ciência e tecnologia, zonas petroquímicas, parques logísticos e outros

Fonte: Banco Mundial (FIAS 2008)

Segundo Baissac(2011), a variedade de nomenclaturas cresceu devida à necessidade de diferenciação das zonas em relação às suas novas formas e funções, além também de terminologias utilizadas nos diferentes países, repetidas traduções, entre outros, porém, no geral, todas possuem os mesmos objetivos.

A diferenciação dos conceitos utilizados pela OIT e pelo Banco Mundial são importantes para interpretarmos corretamente os dados divulgados por ambas instituições. Neste artigo adotarei o conceito do Banco Mundial, quando as características forem comuns às zonas em geral e destacarei, quando necessário, as características peculiares à ZPE.

A criação de ZPEs geralmente busca alcançar três objetivos principais:

- I. Fomentar a produção e a geração de empregos
- II. Aumentar a competitividade de indústrias exportadoras
- III. Aumentar o fluxo de investimentos estrangeiros

Um quarto item têm aparecido também como um objetivo das zonas econômicas como um todo, diferente dos tradicionais. Seria utilizar as ZEEs

(incluindo ZPE) como ferramenta de apoio para reformas econômicas mais abrangentes e como “laboratórios experimentais” para a aplicação de novas políticas antes de serem entendidas para toda a economia, sendo a China um grande exemplo de utilização dessa estratégia. Diversas políticas relacionadas com investimentos, legislação trabalhista, entre outras foram testadas primeiro nas zonas, antes de serem replicadas no restante do país. (FIAS, 2008; Farole, 2011).

Geralmente, as ZPEs oferecem benefícios fiscais, facilidade para investir, isenção de tarifas de importação em insumos de sua produção exportável, proximidade com órgãos anuentes entre outros.

Existem diversos registros, tanto positivos quanto negativos, sobre a eficácia de políticas baseadas nas ZPEs. Ilhas Mauricio, Marrocos, Filipinas, Honduras, República Dominicana, China, Taiwan entre outros podem ser destacados como casos de sucesso. Na África encontram-se uma maior quantidade de fracassos. (FIAS, 2008; Farole, 2011)

No geral, os programas de ZPEs têm sido bem sucedidos em atrair investimentos e criar empregos, atraindo investimentos estrangeiros, geralmente nos setores intensivos em mão de obra, focados em processos de montagem, tais como têxteis, vestuários e bens elétricos e eletrônicos. (FIAS, 2008)

A partir de meados dos anos 80, o número de novas zonas econômicas especiais cresceu rapidamente em diversas regiões do mundo, principalmente nos países em desenvolvimento. Durante a década de 90, as ZPEs se tornaram uma das estratégias mais usadas na América Latina principalmente pela América Central, para fomentar exportações. (Farole, 2011) Parte desse boom pode ser atribuído à intensificação da globalização, com grande aumento do fluxo de comércio e investimentos, além do fenômeno de fragmentação global da produção que começava a surgir na época, favorecendo os investimentos em manufaturas leves intensivas em mão de obra, justamente os tipos tradicionais nas ZPEs.

As Zonas econômicas – incluindo ZPEs – continuam se proliferando no mundo nas últimas décadas. Segundo estimativas apresentadas em estudo do Banco Mundial/ ILO, existem mais de 3000 zonas econômicas especiais espalhadas por cerca de 135 países, sendo responsáveis por mais de 68 milhões de postos de trabalho e por mais de US\$ 500 bilhões em transações comerciais (FIAS, 2008).

Segundo estudo divulgado em 2014 pela Organização Mundial do Trabalho (OIT), as ZPEs continuam se espalhando pelo mundo. As últimas estatísticas oficiais são de 2006, e a organização ressalta que esses número podem ser muito maiores atualmente.

Tabela 2: Aumento da utilização de ZPEs pelo mundo

	1975	1986	1995	1997	2002	2006
Number of countries with EPZs	29	47	73	93	116	130
Number of EPZs	79	176	500	845	3000	3500
Employment (millions)	n/a	n/a	n/a	22.5	43	66
– China	n/a	n/a	n/a	18	30	40
– Other countries	0.8	1.9	N.A	4.5	13	26

Fonte: ILO 2014. Página 4

Com base nos dados disponíveis é possível ver uma tendência de aumento das ZPEs ao longo das décadas. Desde a década de 70 mais de 100 países começaram a utilizar esse tipo de política sendo que aproximadamente 3.400 novas ZPEs foram criadas nesse período.

De acordo com os últimos dados oficiais, somente a Ásia concentra mais de **um quarto** de todas as ZPEs do mundo. Muitas também são encontradas nos EUA, Caribe e América Central. Vale destacar que nessas regiões, principalmente Ásia e EUA existe um sistema de “Single Zone Enterprise” ou “Single Factory EPZ”, que são zonas designadas

individualmente para uma empresa em qualquer local do território. Esse modelo também está contido na estatística.

Tabela 3: Distribuição Geográfica das ZPEs

Geographical area	Estimated number of workers	Number of zones
Asia	55,741,147	900+
Central America and Mexico	5,252,216	155
Middle East	1,043,597	50
North Africa	643,152	65
Sub-Saharan Africa	860,474	90+
United States	340,000	713
South America	459,825	43
Transition economies	1,400,379	400
Caribbean region	546,513	250
Indian Ocean	182,712	1
Europe	364,818	50
Pacific	145,930	14
TOTAL (estimations)	65,980,763	3500+

Fonte: ILO 2014. Página 3

A China também concentra a maior quantidade de trabalhadores. Estima-se que de 2002 a 2006, 10 milhões de pessoas passaram a trabalhar nas ZPEs chinesas. Acompanhando essa tendência, as outras ZPEs no mundo também apresentaram grandes crescimentos. Nesse mesmo período o número de trabalhadores dobrou atingindo 26 milhões em 2006.

Apesar do grande crescimento observado em número total de zonas e também no de países que as utilizam, com a grande competitividade de países como China, Bangladesh e Vietnã, os atrativos de investimentos iniciais (mão de obra barata e ganhos de escala) estão sendo minados. Sendo assim, países que ainda não implementaram esse tipo de programa precisarão desenvolver outras estratégias para atrair investimentos.(Farole e Akinci, 2011)

A tendência observada nos últimos anos é de que o tradicional modelo de ZPEs tem sido trocado por modelos mais abrangentes, com ênfase na

interação, física, estratégia e financeira entre as zonas e as economias locais, além de também sair da tradicional oferta de incentivos fiscais para uma oferta de um ambiente propício a investimentos com grande participação dos serviços agregadores de valor. (Milberg. e Amengual, 2008)

Outra tendência que tem sido notada nos últimos 15 anos é o crescente número de zonas desenvolvidas e operadas pelo setor privado. Segundo estudo do banco mundial (FIAS,2008) 62% das 2300 zonas econômicas instaladas em países emergentes ou em transição são dirigidas por entes privados.

O fato é que zonas privadas podem aproveitar as instalações da área para aumentar sua lucratividade e facilitar a viabilidade da zona, assim como reduzir seu peso no orçamento do governo. (Farole 2011). Segundo evidências, as zonas econômicas privadas são mais baratas para se operar e desenvolver, além de renderem melhores resultados. No geral, zonas privadas tendem a atrair produtores de bens com maior valor agregado.

3- Determinantes do Sucesso de uma Zona econômica

Não existe apenas um modelo para o desenvolvimento e design de uma ZPE. A literatura econômica aponta algumas características em comum das ZPEs de sucesso:

- i) A ZPE não pode ser pensada como o principal motor para o crescimento econômico, mas sim como uma opção dentre outras contidas em um pacote maior na política industrial de um país;
- ii) O setor privado e o governo devem trabalhar juntos para consolidar as ZPEs visto que é necessário que o governo se comprometa em manter os incentivos estáveis ao longo do tempo;
- iii) É importante que haja um mecanismo de monitoramento sobre os padrões ambientais, sociais e trabalhistas;

- iv) A escolha da localização é um dos principais pontos estratégicos. É preferível que a ZPE fique próxima aos seus principais mercados finais ou então ter fácil acesso. A ZPE deve ser instalada em locais com um ambiente atrativo, com boa infraestrutura e facilidades para o comércio. A antiga prática de instalar essas zonas em lugares remotos deve ser evitada.
- v) A infraestrutura, segundo estudos recentes, tem se consolidado com um dos fatores chave para o sucesso de uma Zona, principalmente com grande oferta de serviços e também infraestrutura logística.
- vi) Eficiência dos serviços de aduana dentro do local
- vii) Acesso a outros mercados é um dos principais fatores na decisão de investimento

A experiência internacional das últimas três décadas sugere que o sucesso ou fracasso de uma ZPE está relacionado com seu quadro de incentivos, sua localização e de como o local será gerido. Apontam também que grandes pacotes de incentivos fiscais para compensar outros problemas como uma localização ruim ou baixa infraestrutura, são ineficientes. Isso indica que ao invés de focar somente nos incentivos de custo, como reduções fiscais, o governo deve também trabalhar para oferecer melhores ambientes de negócios, um arcabouço regulatório estável e uma infraestrutura eficiente. (Farole, 2011)

A experiência internacional sugere que os benefícios e sucesso das zonas também dependem do grau de integração do país com a agenda de reformas para o comércio e para investimentos, da agenda de reformas de outras áreas da economia. As zonas usadas, em conjunto com outras medidas, para iniciar o processo de reformas legais/ regulatórias bem planejadas, apresentam uma maior probabilidade de atingir seus objetivos.

Os obstáculos mais comuns ao sucesso das ZPE esbarram nos seguintes problemas:

- Localização ruim, o que implica em altas despesas de capital.
- Políticas com rígidas exigências de desempenho, falta de política trabalhista
- Infraestrutura inadequada para o desenvolvimento das atividades
- Excesso de burocracia nos órgãos envolvidos na administração da zona.

Uma das lições mais claras que se pode inferir da experiência internacional é de que as ZPEs não podem ser vistas como substitutas de uma reforma mais abrangente em relação ao comércio e aos investimentos. Devem ser vistas como apenas uma ferramenta dentre outras de fomento ao emprego, investimentos e exportações.(Farole 2011)

Abordagens do Banco Mundial sugerem que as Zonas econômicas devem ter um regime mais flexível, permitindo atividades tanto comerciais quanto manufatureiras. Sugerem também que o quadro de políticas de incentivo deve buscar competitividade na facilitação do comércio, boa infraestrutura das instalações, e inclusão de serviços que facilitariam a produção. A forma como a zona vai ser conduzida também é um ponto importante. A gestão do projeto deve ter uma orientação para o consumidor, financiamento adequado, sendo preferencialmente administrada pelo setor privado. (FIAS, 2008)

O autor Thomas Farole (2011) sugere que as atividades de uma ZPE devem estar focadas nas vantagens comparativas do país cuja zona esta instalada. Os países em desenvolvimento normalmente possuem vantagens em setores como agricultura, minerais, óleo e gás, turismo, entre outros. Isso

mostra que as ZPEs não precisam seguir o modelo tradicional de montagem bruta de componentes importados, sem muito valor agregado.

4 - ZPE e a Organização Mundial do Comércio (OMC)

Um ponto de atenção sobre as ZPEs esta relacionado com as regras da OMC. A organização não proíbe a criação de “ZPEs” ou outras zonas especiais em si, porém muito dos seus incentivos podem ser questionados com base no Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias(ASMC). Como os programas nem sempre possuem a mesma estrutura, cada caso deve ser analisado separadamente.

As ZPEs normalmente se utilizam de medidas como isenção de tarifas de importação para todos os bens utilizados na produção, isenção total ou parcial de tributos diretos (imposto de renda, impostos trabalhistas), isenção total ou parcial de tributos indiretos (impostos sobre a venda) e também subsidiando taxas ou preços de bens e serviços oferecidos dentro das zonas.

Todos esses benefícios, segundo o ASMC, preenchem os três requisitos para serem considerados subsídios: 1- São contribuições financeiras; 2- São fornecidas pelo governo; 3 - Conferem benefícios aos seus destinatários. Porém, para que um subsídio seja objeto das regras do ASMC, ele deve ser específico, podendo ser classificado em proibido ou acionável. Os subsídios que dependem de desempenho exportador ou exijam conteúdo local na produção são proibidos. Os outros são considerados acionáveis.

No caso das Zonas especiais, a sua especificidade está no isolamento territorial e nas regras para a instalação das empresas. Outra regra bastante utilizada é a de condicionar os benefícios fiscais à exportação de parte da produção, o que torna o programa inconsistente com as regras da OMC.

Em relação à isenção de tributos indiretos e tributos cumulativos, a nota de rodapé 1 e o Anexo I do acordo, liberam o uso desses incentivos, não

os considerando subsídios desde que não sejam excessivos. Já as isenções de tributos diretos são consideradas subsídios proibidos, assim como isenções nos tributos indiretos incidentes em bens de capital usados na manufatura dos produtos exportados.

Apesar das diversas limitações, é possível manter um programa de ZPEs de acordo com as regras da OMC. Devem-se evitar todos os aspectos que configurem subsídios proibidos, principalmente as exigências de conteúdo local, exigência para exportação de parte da produção e limitações das vendas das zonas para o restante do território nacional.

O foco dos incentivos deve estar nas isenções de tributos indiretos e de tributos cumulativos, os quais possuem base na nota de rodapé 1 e no parágrafo(g) do anexo I do ASMC. Os mesmos incentivos também podem ser aplicados nos casos de insumos para a produção, pois também não são considerados subsídios.

Deve-se sempre lembrar que os benefícios fiscais não são nem os únicos e nem os mais atrativos incentivos de uma Zona econômica. Outros atrativos como benefícios administrativos, facilitação de investimentos, acesso a logística privilegiada, acesso facilitado aos órgãos anuentes, acesso a diversos serviços, entre outros são considerados incentivos mais importantes e não infringem às regras da OMC.

No caso do Brasil, a legislação atual exige um desempenho exportador de 80% da exportação, o que configura claro desrespeito às regras da OMC. A limitação geográfica também pode gerar questionamentos, porém, os incentivos fiscais oferecidos pelo programa brasileiro atingem apenas tributos indiretos de forma não excessiva, além de outros benefícios que não desrespeitam as regras do ASMC.

5 – Comparação internacional: ZPEs ao redor do mundo

5.1- Estados Unidos - *Foreign Trade Zone*

O modelo americano, como os outros, visam atrair investimentos, alavancar as exportações e gerar empregos. As FTZs americanas geralmente estão localizadas próximas a portos e obras de infraestrutura que facilitam a logística para o comércio.

Alguns dos benefícios são: a completa isenção tributária de bens exportados, taxas aduaneiras somente são pagas no caso das mercadorias serem vendidas nos EUA, “tarifa invertida” que reduz o valor das tarifas pagas em insumos caso a tarifa do produto final seja menor, isenção tributária na importação de bens que serão reexportados, entre outros.

Não é exigido um desempenho exportador mínimo para a participação de empresas. Qualquer empresa de qualquer indústria pode pleitear um espaço nas FTZs

Figura 1: Distribuição das FTZs nos Estados Unidos

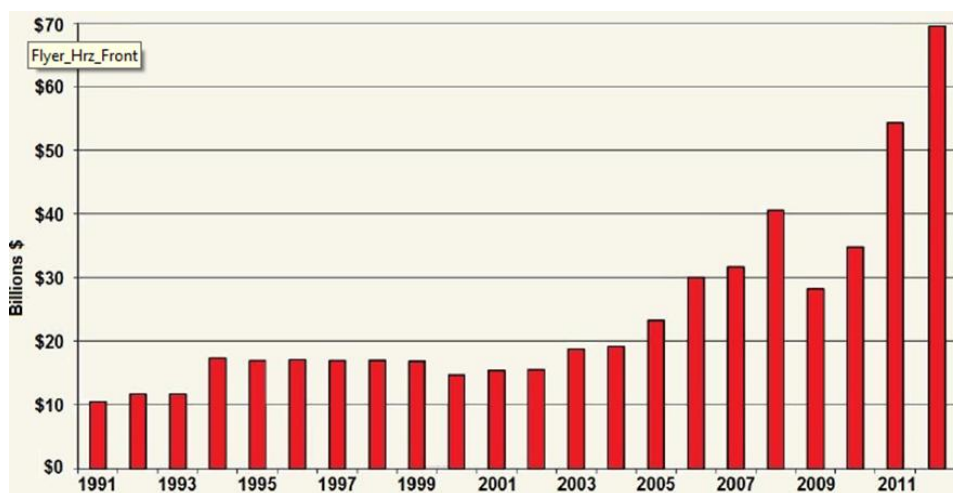


Fonte: NAFTAZ USA

Segundo dados da NAFTAZ (National Association of Foreign Trade Zones), em 2012 as exportações das FTZs americanas foram de

aproximadamente US\$ 70 bilhões, o que representaram 5% do total exportado pelos Estados Unidos naquele ano. Estima-se também que no mesmo ano mais de 370 mil pessoas estavam trabalhando nas zonas.

Figura 2: Exportações das FTZs dos Estados Unidos (2012)



Fonte: NAFTAZ USA

5.2 – China

As ZPEs são consideradas as catalisadoras da reforma econômica e abertura comercial da China. Diferente da maioria das zonas espalhadas pelo mundo, as chinesas são majoritariamente coordenadas pelo governo.

A grande maioria das zonas se concentra na área leste do país, com acesso facilitado aos portos. Entre os diferentes tipos de zonas de zonas chinesas, a zona de desenvolvimento econômico e Tecnológico e a zona de desenvolvimento industrial de alta tecnologia se destacam. Essas zonas específicas receberam mais de 30% (cerca de US\$ 30 bilhões) dos investimentos estrangeiros em 2010.

As zonas também influenciaram a formação de clusters e cadeias industriais nas diferentes regiões do país. Os principais benefícios se concentram em reduções tributárias, financiamentos de baixo custo e acesso a um ambiente de negócio com regras favoráveis. Dentre os benefícios

fiscais estão: redução no IR das empresas, nos impostos sobre valor agregado, impostos de importação e exportação, entre outros.

Figura 3: Performance das ZEEs Chinesas (2006)

Exhibit 3: Performance Metrics — 2006 Special Economic Zones and National ETDZs			
	Special Economic Zones	National ETDZs	China
Total Employment*	15	4	758
As % of China Total	2.0%	0.5%	100.0%
Real GDP**	9,101	8,195	183,085
As % of China Total	5.0%	4.5%	100.0%
Utilized FDI***	55	130	603
As % of China Total	9.1%	21.6%	100.0%
Merchandise Exports***	1,686	1,138	7,620
As % of China Total	22.1%	14.9%	100.0%
Total Population*	25	---	1,308
As % of China Total	1.9%	---	100.0%
<i>* Millions. ** RMB 100 Million. *** USD 100 Million. Source: National Statistics Bureau.</i>			

Fonte: National Statistics Bureau

4.3 - Polônia (Zonas econômicas especiais – ZEEs)

Segundo estudo da KPMG, nos últimos anos, as ZEEs se transformaram em uma das principais formas de atração de investimentos na Polônia. Todas as ZEEs da polônia foram lançadas nos anos 90. Atualmente 14 estão em funcionamento.

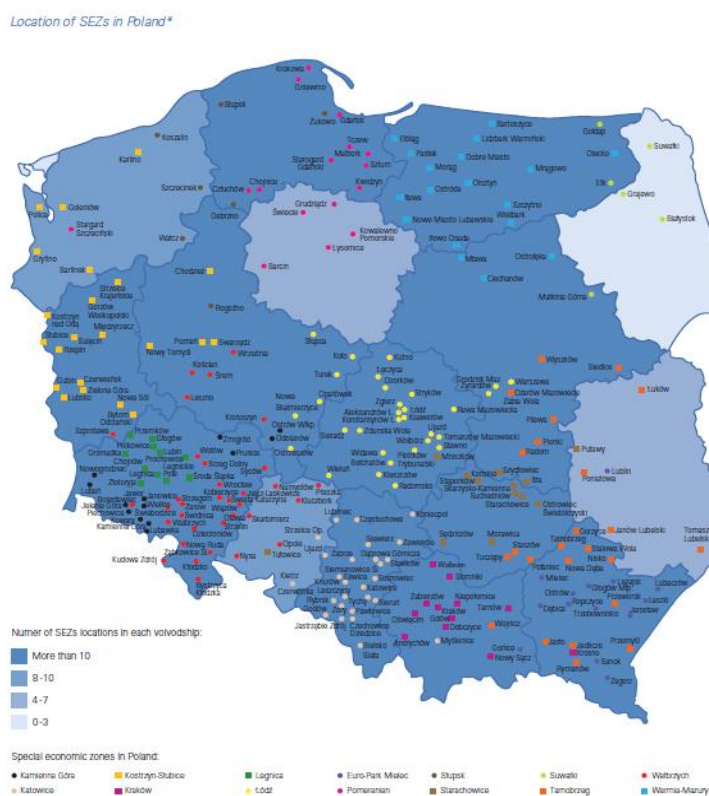
Dados apontam que entre 2006 e 2008, as ZEEs polonesas receberam aproximadamente US\$ 5 bilhões em investimentos.

Um dos principais benefícios é o desconto do imposto de renda das empresas. O valor do desconto varia dependendo do tamanho do investimento e da localização. Os descontos variam de 30% a 70% do imposto. Outro benefício destacado no estudo é o desconto no imposto imobiliário.

No caso da Polônia, as zonas não são áreas delimitadas fechadas em uma única localidade. São regiões que abrangem diversas cidades do país.

Como não há controle, não são dados incentivos adicionais para o comércio internacional, sendo o foco a atração de investimentos produtivos que gerem empregos.

Figura 4: Mapa das ZEEs na Polônia (2009)



Fonte: KPMG 2009

Outros Exemplos de zonas econômicas na Europa

▪ **Figura 5: Zonas na Europa**

	Shannon Free Zone	Madeira Free Trade Zone	Katowice Special Economic Zone
Country	Ireland	Portugal	Poland
Year of establishment	1959	1980s	1996
Size (km²)	2.43	798	20
Number of companies	> 100	≈ 2 900	> 200
Number of employees	≈ 7 200	≈ 1 600	≈ 9 000
Main tax incentives	10% Corporate income tax (applicable until 2005, now Irish 12.5%), VAT exemption	Maximum 5% Corporate income tax, maximum VAT of 22%	Tax relief up to 40% of investment costs and labour costs of first 2 operational years
Type of zone	Type II	Type I	Type I

Source: Regional development companies sites and [tax consultancy research](#)

4.4 - Uruguai (Zona Franca)

No Uruguai, o regime utilizado é o de zonas francas. São áreas fechadas e alfandegadas que podem receber empresas industriais, comerciais e de serviços. As empresas instaladas dentro das zonas recebem tratamento tributário e aduaneiro diferenciado. Ficam isentas de quaisquer impostos nacionais inclusive:

- Imposto da Renda da Indústria e Comércio (I.R.I.C.)
- Imposto ao Patrimônio (I.P.)
- Imposto à Circulação de Mercadorias (I.C.M = I.V.A.)
- Imposto Específico Interno (I.M.E.S.I.)
- Imposto aos Ativos das Empresas Bancárias (I.M.A.B.A.)
- Imposto ao Controle das Sociedades Anônimas (I.C.O.S.A.)

Em relação aos benefícios aduaneiros, as empresas podem importar mercadorias, matérias primas, máquinas, sem exigência de registros de importação, depósitos prévios, outorga de divisas e outros requerimentos bancários.

Atualmente existem 12 zonas francas em operação no Uruguai, sendo a “Zonamerica” a maior com mais de 10 mil trabalhadores, representando cerca de 1,5% do PIB uruguaio. Existem algumas condições para que as empresas recebam os benefícios, por exemplo, utilizar cidadãos uruguaiois em no mínimo 75% da força de trabalho.

6 - O programa de ZPE brasileiro

O programa brasileiro de ZPE, como os outros, visa atrair investimentos estrangeiros, criar empregos, promover o desenvolvimento regional e aumentar a competitividade das exportações, principalmente de bens manufaturados. Para isso oferecem incentivos fiscais, como isenção de IPI, PIS/PASEP, COFINS, além da suspensão de tributos e impostos de importação na aquisição de insumos e bens de capital. Oferecem também

benefícios administrativos como acesso facilitado aos órgãos anuentes e a dispensa de licenças e autorizações nas operações de comércio exterior.

As primeiras ZPEs foram criadas no fim década de 80, baseadas nos modelos tradicionais das décadas anteriores. Ofereciam incentivos fiscais, certa liberdade cambial, simplificação dos procedimentos aduaneiros, porém possuíam uma série de restrições, já obsoletas na época, como a proibição de vender no mercado interno, proibição de acesso ao mercado financeiro nacional, capital mínimo para instalação, conteúdo local mínimo, entre outras.

Tabela 2: Benefícios e incentivos das ZPEs no Brasil

		Principais benefícios das ZPEs Brasileiras
Tributário	Interno	Suspensão de IPI, COFINS e PIS/PASEP na aquisição de bens e serviços no <u>mercado interno</u> .
	Externo	Suspensão de II, AFRMM, IPI, COFINS importação e PIS/PASEP importação na aquisição de bens e serviços no <u>mercado externo</u>
Administrativo		Dispensa de licenciamento e autorização por parte dos órgãos federais nas operações de exportação e importação*
Desenvolvimento Regional		Parcerias com programas e órgãos de desenvolvimento regional como SUDAM, SUDENE, SUDECO (Redução de IR e Depreciação acelerada)
Promoção comercial		Redução a zero da alíquota do IR sobre remessas para pagamento de pesquisas e promoção de produtos brasileiros
P&D em TI		Possibilidade de pleitear incentivos para bens de informática e automação e outros incentivos igados aos dispêndios em P&D (Dedução de depreciação integral, amortização, crédito de tributo retido na fonte)
* Exceto controles de ordem sanitária, segurança nacional, proteção do meio ambiente, exportações para países com convênios de pagamento, produtos sujeito a cotas e imposto de exportação		

Fonte: Legislação ZPE

O programa sofreu muito oposição na época. Havia uma grande desconfiança que as zonas prejudicariam as outras indústrias instaladas no Brasil, e que inundariam o mercado de produtos importados. O próprio governo boicotou o programa à época, que por pouco não foi extinto. Já em

2007 a legislação foi atualizada, flexibilizando alguns pontos, inserindo novos incentivos e incluindo cláusulas de salvaguarda.

Apesar dos novos benefícios e da reformulação de sua base regulatória, o programa brasileiro ainda possui uma série de limitações que podem atrapalhar seu desenvolvimento. A primeira limitação está na exigência de exportação de pelo menos 80% da produção em 1 ano. Além de ser contra as regras da OMC, acaba por dificultar a instalação de empresas nas zonas. Outras limitações importantes são:

- a) As empresas instaladas nas ZPEs não poderão constituir filiais ou participar de outras pessoas jurídicas localizadas fora de ZPEs.
- b) Demora no alfandegamento pela Receita Federal;
- c) Muitas das áreas escolhidas para instalação das Zonas são afastadas e não possuem infraestrutura, principalmente logística, ao redor de sua área.
- d) O modelo brasileiro ainda é voltado somente para a indústria, enquanto a tendência mundial é de uma participação cada vez maior do setor de serviços e comércio dentro das zonas.

Para tentar corrigir alguns erros e tentar adequar a legislação ao novo contexto das zonas econômicas no mundo, em 2011 foi proposto pela Senadora Lídice da Mata um projeto de lei que alteraria a atual lei em vigor.

O projeto propõe a diminuição da exigência de exportar 80% da produção para 60% e em alguns casos até 50%, mantendo a regra de que todos os impostos sejam pagos no caso de venda para o mercado interno. Ainda sim, mesmo com a redução da exigência de desempenho exportador, o acesso das empresas ainda seria pequeno. Segundo levantamento da Associação de Comércio Exterior do Brasil (ABRAZPE), dos cerca de 20 mil

exportadores brasileiros, apenas 500 possuem o faturamento proveniente das exportações acima de 60%.

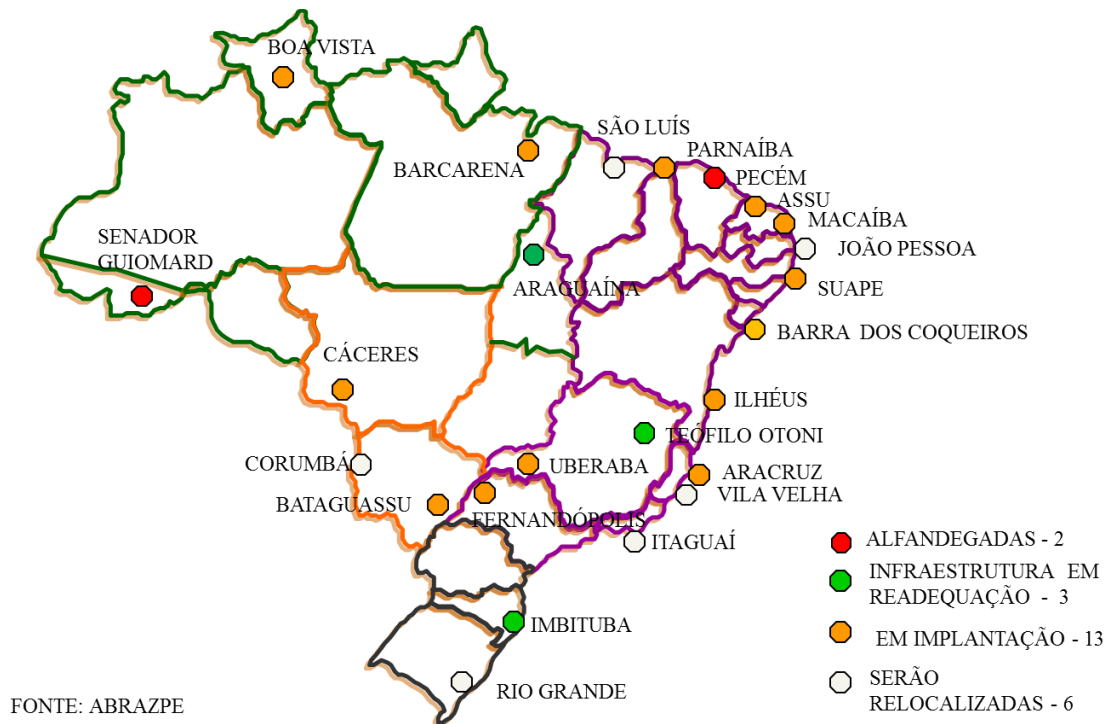
Outro tema levantado pelo projeto de lei é em relação à inclusão dos setores de comércio e serviços que hoje fazem parte da dinâmica produtiva das indústrias. Os prestadores de serviços têm sido incorporados nas ZPEs pelo mundo principalmente por dar mais competitividade às próprias indústrias instaladas na região além de gerar empregos com melhores remunerações. No caso brasileiro, além dos benefícios citados, a medida ainda ampliaria o número de potenciais usuários do programa.

Atualmente, o projeto se encontra aguardando votação na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos deputados sob o registro PL 5957/2013.

6.1 -Situação atual das ZPEs brasileiras:

Existem 22 ZPEs aprovadas atualmente. Sendo as que as ZPEs do Acre, Ceará, Piauí e Bahia estão em estágios mais avançados, com projetos aprovados ou em análise. Das 18 restantes, 9 se encontram em estágio crítico, não possuindo mais o terreno para as obras ou estão em reavaliação/reestruturação pelo governo. (ES, MA, MG, MS, PA, RJ, RN, SC e TO)

Figura 6: Mapa das ZPEs no Brasil



Resumo das ZPEs em estágio avançado:

A - ZPE do Acre:

- Infraestrutura da área de despacho construída
- Infraestrutura da área industrial em andamento
- Três projetos industriais em andamento: Duas empresas de alimentos (Açaí processado, óleo de soja e açúcar) e uma de artefatos de madeira e móveis.
- Alfandegado pela Receita

B - ZPE de Ilhéus: (Menor estágio de desenvolvimento porém com potencial)

- O Alfandegamento está em análise pela RFB
- Licenças ambientais aprovadas

-Não existem projetos industriais aprovados, porém a ZPE já vem recebendo diversas cartas de intenção de empresas de mármore e granito, sucroenergéticas e outras.

-Conta com diversas obras de infraestrutura em andamento na região como a FIOLE –Ferrovia de Integração Oeste Leste (Figueirópolis a Ilhéus, passando por 49 municípios), o Porto Sul (modelo de porto *offshore* que se integrará com a ferrovia), um novo aeroporto além da revitalização das rodovias da região.

C - ZPE do Ceará/Pecém: (Estágio mais avançado)

-ZPE oficialmente em operação

-Três projetos aprovados sendo dois no setor de mineração e siderurgia e outro no setor de gases industriais.

-Obras dos complexos industriais avançadas (CSP – Companhia Siderúrgica do Pecém e Vale Pecém tem previsão de iniciar suas atividades no segundo semestre de 2015)

D- ZPE da Parnaíba (Menor estágio de desenvolvimento porém com potencial)

-Construção da infraestrutura básica concluída

-Alfandegamento pela RFB em andamento

-Existem dois projetos industriais aprovados, sendo um no setor farmacêutico e outro no setor de alimentos processados.

7 – Conclusão

A ZPE tem sido usada como um meio de fomento às exportações há pelo menos três décadas. Nesse tempo, o modelo tradicional passou por diversas mudanças, se tornando mais flexível e se adequando as novas tendências globais.

Com base no que foi apresentado, fica claro que as Zonas de processamento de exportações e suas variantes, estão longe da obsolescência.

Dados da OIT comprovam que cada vez mais países se utilizam desse recurso, adaptando seu programa ao contexto global e regional.

O programa parece ter funcionado em diversos locais, cumprindo seus objetivos de aumentar exportações, gerar empregos e atrair mais investimentos estrangeiros, principalmente nos países asiáticos, América central e Caribe.

Como exemplos de sucesso, podem-se citar as zonas chinesas que conduziram o processo de industrialização da China e moldou o modelo orientado às exportações do país. Em 2010, as zonas econômicas chinesas receberam quase US\$ 31 bilhões em investimentos estrangeiros diretos, cerca de 29% do total. Também foram responsáveis por mais de US\$253 bilhões das exportações chinesas, o que representou naquele ano, aproximadamente 16% do total.(ILO, 2012)

Outros casos de sucesso geralmente apresentados são os das zonas na América Central e Caribe. Países como Nicarágua, Panamá e República Dominicana aproveitaram o acesso privilegiado ao mercado americano e implementaram o programa que chegou a ficar responsável por cerca de três quartos das exportações desses países.

Especialmente na República Dominicana, as zonas foram extremamente importantes. No seu pico de sucesso, chegou a representar 7,5% do PIB e 90% das exportações do país. No entanto, a sua aposta apenas em incentivos fiscais, estão deteriorando o programa e diminuindo sua competitividade por conta principalmente do aumento dos salários e da natureza fechada das suas zonas. Isso mostra que esses tipos de incentivos, apesar de ter um papel importante na instalação de uma Zona, não são sustentáveis no longo prazo, necessitando de complementos, principalmente regulatórios.(Farole 2011)

Apesar dos diversos casos de sucesso, também existem muitos casos em que os programas de ZPEs fracassaram. Diversos foram identificados na

África, causados principalmente pela falta de infraestrutura e estabilidade política e econômica.(World Bank, 2011)

No Brasil, o programa já vem de algum tempo sem conseguir emplacar. O primeiro modelo era muito ultrapassado e suas limitações superavam os benefícios disponíveis. Nos últimos anos a legislação foi atualizada, melhorando o acesso das empresas ao programa. Apesar da reformulação, o modelo brasileiro ainda conta com limitações como exigência de um alto desempenho exportador, que vai contra as regras da OMC, e principalmente por não aceitar empresas prestadoras de serviços. Existe um projeto de lei tramitando no congresso que visa atenuar essas limitações.

de As ZPEs brasileiras possuem um potencial para fomentar a produção industrial, agregar mais valor às exportações e gerar de empregos com melhor remuneração, porém ainda existem gargalos que precisam ser trabalhados, principalmente em relação a inclusão de empresa do setor de serviços, um aumento na sua flexibilidade em relação ao acesso e as exigências de desempenho exportador, para que atenda a um número maior de empresas, podendo assim se tornar mais atrativo para investimentos brasileiros e estrangeiros

Referências:

Creskoff, Stephen e Walkenhorst, Peter, **“Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries”** Policy Research Working Paper 4892, International Trade Department, The World Bank, 2009

Crook, Stevens. **“Taiwan’s Export-Processing Zones: Shifting Roles through the Decades”**. Taiwan Business Topics. Pg 29 a 31, December 2010.

Fais, Juliana M. **“Os incentivos fiscais e as zonas de processamento de exportação: Sua relação com o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias da Organização Mundial do Comércio”**, Universidade Federal de Santa Catarina, Dissertação de Mestrado, 2010

Farole e Akinci (ed). **“Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions”** Washington, DC: World Bank, 2011.

FIAS, 2008. **“Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implication for Zone Development”** (Washington, DC: World Bank).

Gari, Gabriel. **“Free Zone Incentives in MERCOSUR Countries and WTO Law”**; Global Trade and Customs Journal, Volume 6, Issue 5, 2011

Granados, Jaime. **“Export Processing Zones and Other Special Regimes in the Context of Multilateral and Regional Trade Negotiations”** Intal-ITD occasional paper nº 20, 2003.

Helson Braga e Guilherme Froner. **“Fundamentos e implicações da inclusão do setor de serviços nas ZPEs”** ABRAZPE, 2013

Helson C. Braga e Felipe C. Braga. **“O Novo modelo de ZPE e seu eventual impacto na Zona Franca de Manaus”** ABRAZPE, 2008

Iaquinto, Kalinka. **“A reinvenção da ZPE”** Revista Conjuntura Econômica, Junho 2012, Pg. 52 à 57.

ILO, Working Document. **“Export Processing Zones in China: a survey and a case study”**, 2012

ILO, Working Document. **“Trade Union manual on Export Processing Zones”**, 2014

KPMG, **“A Guide to Special Economic Zones in Poland”**, 2009

Marianna Belloc and Michele Di Maio. **“Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries”** International Growth Centre, Working Paper 11/0248, 2011.

McCallum, Jamie K. **“Export processing zones : comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa”**; International Labour Office, Industrial and Employment Relations Department. - Geneva: ILO, 2011. (Working paper ; No. 21)

Milberg. W and Amengual. M, **“Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends”**; International Labour Office, Geneva: ILO, 2008. (Working paper)

“O Acordo sobre Subsídios da OMC e as ZPEs” Ministério das Relações Exteriores; Divisão de Defesa Comercial e Salvaguardas; Palestra Suframa, novembro de 2009. Link:
http://www.suframa.gov.br/fiam/seminarios/4/palestra_asmc_manaus_09.11.23.pdf

Torres, Raúl A. **“Free Zones and the World Trade Organization Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”**; Global Trade and Customs Journal, Volume 2, Issue 5, 2007

“Zona de processamento de exportação do Pecém: ZPE Ceará”; Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação; Palestra 2011. Link:
http://www.fiec.org.br/palestras/negocios_internacionais/ZPE170111/ZPE170111.pdf